

**Sentenza:** 6 ottobre 2021, n. 219

**Materia:** tutela dell'ambiente

**Giudizio:** giudizio di legittimità costituzionale in via principale

**Parametri invocati:** artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, nonché principio di leale collaborazione fra Stato e Regioni

**Ricorrenti:** Presidente Consiglio dei Ministri

**Oggetto:** artt. 2, 3, commi 1 e 3, e 4, commi 1 e 2, lettera b), della legge della Regione Calabria 2 luglio 2020, n. 10 «Modifiche e integrazioni al Piano Casa (legge regionale 11 agosto 2010, n. 21)»

**Esito:** illeg.cost. degli artt. 2, 3, commi 1 e 3, e 4, commi 1 e 2, lett. b), l.r. Calabria 10/2020

**Estensore nota:** Francesca Casalotti

**Sintesi:**

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, 3, commi 1 e 3, e 4, commi 1 e 2, lett. b), l.r. Calabria 10/2020 contenente modifiche e integrazioni al Piano Casa di cui alla l.r. 21/2010, in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., nonché al principio di leale collaborazione fra Stato e Regioni. Il ricorrente premette che la Regione Calabria ha avviato, fin dal 2012, un virtuoso itinerario di collaborazione con il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo (MIBACT), in vista della elaborazione congiunta del piano paesaggistico regionale, in attuazione degli artt. 135 e 143 d.lgs. 42/2004, c.d. Codice dei beni culturali e del paesaggio. Tale percorso sarebbe stato dalla stessa interrotto con l'approvazione della l. r. 10/2020, che ha determinato modifiche alla disciplina dell'esecuzione degli interventi edilizi straordinari, in deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici e territoriali comunali, provinciali e regionali, già previsti dalla l.r. 21/2010 "Misure straordinarie a sostegno dell'attività edilizia finalizzata al miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale", che aveva introdotto il cosiddetto Piano casa. In particolare le disposizioni impugnate consentono ampliamenti volumetrici, variazioni di destinazione d'uso e variazioni del numero di unità immobiliari entro limiti percentuali di superficie lorda più ampi di quelli già indicati dall'art. 4, comma 1, l.r. 21/2010 (art. 2); autorizzano interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti, «anche con riposizionamento dell'edificio all'interno delle aree di pertinenza catastale dell'unità immobiliare interessata» (art. 3, comma 1), nonché deroghe all'altezza massima della nuova edificazione, (art. 3, comma 3); infine, modificando quanto stabilito dall'art. 6, commi 1 e 12, della l.r. 21/2010, prorogano di un anno (fino al 31 dicembre 2021) la possibilità di presentare istanze per l'esecuzione di tali interventi, con riferimento anche a immobili esistenti alla data del 31 dicembre 2019 (art. 4, commi 1 e 2, lett. b).

Le censure sono state esaminate dalla Corte congiuntamente in quanto rivelano un impianto unitario e colpiscono tutte le disposizioni impugnate sotto un identico profilo.

Secondo il ricorrente tale profilo si sostanzia nella considerazione che, nel consentire interventi edilizi straordinari, in deroga agli strumenti urbanistici, ulteriori rispetto a quelli già previsti l.r. 21/2010 (artt. 2 e 3, commi 1 e 3, l.r. 10/2020) e nel prorogarne nel tempo la realizzabilità, senza procedere, preliminarmente, alla necessaria concertazione con gli organi statali competenti, la Regione avrebbe violato la competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e il principio di leale collaborazione e, disatteso l'impegno collaborativo assunto nei confronti dello Stato, determinando inoltre una riduzione dello standard di tutela del paesaggio che la Costituzione assegna allo Stato.

In linea preliminare, la Corte considera che successivamente alla proposizione del ricorso, la Regione ha approvato la l.r. 23/2021 che ha ulteriormente prorogato dal 31 dicembre 2021 al 31 dicembre 2022, la possibilità di presentare istanza per la realizzazione degli interventi straordinari disciplinati dalla l.r. 21/2010. La Corte, in considerazione del fatto che la norma sopravvenuta non ha un contenuto soddisfacente, non ritiene cessata la materia del contendere.

Nel merito la Corte ritiene le questioni fondate in riferimento a tutte le disposizioni impugnate e a tutti i parametri evocati. La Corte sottolinea la portata unitaria e complessa della nozione di territorio, su cui «gravano più interessi pubblici: quelli concernenti la conservazione ambientale e paesaggistica, la cui cura spetta in via esclusiva allo Stato, e quelli concernenti il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali (fruizione del territorio), che sono affidati alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni» (sent. n. 367/2007; più di recente, nello stesso senso, cfr. per tutti sent. 164/2021 e 66/2018). In quanto incide sul paesaggio, valore costituzionale «primario» e «assoluto», che corrisponde all' «aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene», la tutela ambientale e paesaggistica, affidata allo Stato, «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» (sent. 367/2007). Tale tutela ben può, anzi deve, trovare forme di coordinamento con quella affidata alle Regioni, proprio in considerazione dell'unitarietà del territorio.

È in questa prospettiva che il Codice dei beni culturali e del paesaggio, all'art. 143, comma 2, ha previsto la possibilità, per le Regioni, di stipulare intese con il competente Ministero «per la definizione delle modalità di elaborazione congiunta dei piani paesaggistici», al di là dei casi in cui ciò è prescritto dall'art. 135, comma 1, dello stesso Codice, «precisando che il contenuto del piano elaborato congiuntamente forma oggetto di apposito accordo preliminare e che lo stesso è poi “approvato con provvedimento regionale”» (sempre sent.367/2007). Il piano paesaggistico regionale – le cui prescrizioni sono «cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province» e «immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici» (art. 145, comma 3, d.lgs. 42/2004) – è infatti «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» (sent. 172/2018). Per tale motivo, è necessario salvaguardare «la complessiva efficacia del piano paesaggistico, ponendola al riparo dalla pluralità e dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali (sent. 182/2006)».

Per il medesimo motivo, inoltre, la legge regionale deve disciplinare – secondo l'art. 145, comma 4, d.lgs. 42/2004 – «le procedure di adeguamento degli altri strumenti di pianificazione e le connesse misure di governo del territorio in linea con le determinazioni del nuovo piano paesaggistico (sent. 64/2015) o, nell'attesa dell'adozione, secondo le modalità concertate e preliminari alla sua stessa adozione» (sent. 86/2019), anche allorquando la Regione si sia a ciò volontariamente vincolata mediante apposito accordo.

Nella specie, la Regione Calabria ha sottoscritto un Protocollo d'intesa con il Ministero nel 2009, sulla cui base ha avviato un rapporto di collaborazione in vista della elaborazione congiunta del piano paesaggistico regionale. Da tale collaborazione è scaturita l'adozione del Quadro territoriale regionale con valenza paesaggistica (QTRP), approvato dal Consiglio regionale con deliberazione 1° agosto 2016, in cui si definisce il quadro condiviso «di riferimento e di indirizzo per lo sviluppo sostenibile dell'intero territorio regionale» (art. 1, comma 2), di tutti gli interventi di trasformazione del territorio da realizzare, anche nelle more dell'approvazione del piano paesaggistico regionale, si specificano i compiti del Comitato tecnico di copianificazione, istituito in attuazione del citato Protocollo, si impone una valutazione congiunta di coerenza degli strumenti di pianificazione locale con il quadro stesso da parte della Regione e dei competenti organi del MIBACT (art. 30, comma 7). È, pertanto, evidente che l'introduzione delle disposizioni regionali impugnate - che consentono interventi edilizi straordinari, in deroga agli strumenti urbanistici, ulteriori rispetto a quelli già previsti dalla l.r. 21/2010 e ne prorogano di un anno la realizzabilità, senza seguire le modalità procedurali collaborative concordate e senza attendere l'approvazione congiunta del piano paesaggistico regionale, viola l'impegno assunto dalla Regione in ordine alla condivisione del «governo delle trasformazioni del proprio territorio e congiuntamente del paesaggio» e, quindi, il principio di leale collaborazione cui si informano le norme del Codice dei beni culturali e del paesaggio e determina una lesione della sfera di competenza statale in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali».

Ciò comporta un'ulteriore conseguenza, in quanto il potere di pianificazione urbanistica «non è funzionale solo all'interesse all'ordinato sviluppo edilizio del territorio [...], ma è rivolto anche alla realizzazione temperata di una pluralità di differenti interessi pubblici, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti» (Consiglio di Stato, sezione quarta, sent. 2780/2018)» (sent. 202/2021). In particolare, nel consentire i richiamati interventi edilizi in deroga alla pianificazione urbanistica per un tempo indefinito, per effetto delle reiterate proroghe, le previsioni impugnate finiscono per danneggiare il territorio in tutte le sue connesse componenti e, primariamente, nel suo aspetto paesaggistico e ambientale, in violazione dell'art. 9 Cost. Tale lesione è resa più evidente dalla circostanza che, in questo lungo lasso di tempo, non si è ancora proceduto all'approvazione del piano paesaggistico regionale.