

Sentenza: 21 giugno 2022, n. 192

Materia: 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. 6, comma 2, lettera c-bis), della legge della Regione Puglia 30 luglio 2009 n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale), nel testo in vigore anteriormente all'abrogazione disposta dall'art. 1 della legge della Regione Puglia 24 marzo 2021, n. 3.

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, lettera c-bis), della legge della Regione Puglia 30 luglio 2009 n. 14 nel testo in vigore anteriormente all'abrogazione disposta dall'art. 1 della legge Regione Puglia 24 marzo 2021, n. 3, nella parte in cui non prevede che gli interventi edilizi disciplinati dalla stessa legge debbano essere realizzati anche nel rispetto delle specifiche prescrizioni del Piano paesaggistico territoriale della Puglia

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

Il Consiglio di Stato, sezione quarta, con sentenza non definitiva del 14 maggio 2021 (reg. ord. n. 147 del 2021), ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, lettera c-bis), della legge della Regione Puglia 30 luglio 2009 n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale), nel testo in vigore anteriormente all'abrogazione disposta dall'art. 1 della legge della Regione Puglia 24 marzo 2021, n. 3, recante *“Modifica all'articolo 6 della legge regionale 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale) e disposizioni in materia di prezzo regionale delle opere pubbliche”*. Secondo il giudice a quo, la disposizione censurata violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, 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), poiché consentirebbe di porre in essere gli interventi straordinari previsti dalla stessa l.r. Puglia 14/ 2009 (c.d. Piano casa per la Puglia) in deroga alla disciplina dettata dal Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR) della Puglia, così violando il principio di prevalenza della pianificazione paesaggistica sugli strumenti urbanistici. La l.r. Puglia 14/2009 ha dato attuazione al cosiddetto Piano casa, in relazione a quanto stabilito nell'intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata il 1° aprile 2009, sull'atto concernente misure per il rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia, in applicazione dell'art. 11 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133. Con la legge regionale in esame si prevede la possibilità di operare interventi straordinari di ampliamento (art. 3) e di demolizione e ricostruzione (art. 4); interventi che vengono, peraltro, sottoposti ad una serie di limiti, fra i quali quello sancito dall'art. 6, comma 1, lettera f), della stessa legge, che non li ammette *“su immobili ubicati in aree sottoposte a vincolo paesaggistico ai sensi degli articoli 136 e 142”* del codice dei beni culturali. Tale previsione configurava, in origine, un limite assoluto, escludendo in radice l'applicabilità del Piano casa per la Puglia a tale tipologia di

immobili. Per mitigare, tuttavia, il rigore della preclusione, con l'art. 4 della l.r. Puglia 37/2016, è stata inserita all'art. 6, comma 2, della l.r. Puglia 14/2009 la lettera c-bis), oggi censurata, che permette ai Comuni di individuare, con deliberazione motivata del consiglio comunale, *“ambiti territoriali nonché [...] immobili ricadenti in aree sottoposte a vincolo paesaggistico ai sensi del Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR), approvato con deliberazione della Giunta regionale n. 176 del 2015, nei quali consentire, secondo gli indirizzi e le direttive del PPTR, gli interventi di cui agli articoli 3 e 4 della presente legge, purché gli stessi siano realizzati, oltre che alle condizioni previste dalla presente legge, utilizzando per le finiture, materiali e tipi architettonici legati alle caratteristiche storico-culturali e paesaggistiche dei luoghi”*. L'art. 6, comma 2, lettera c-bis), della l.r. Puglia 14/2009 è stato abrogato dall'art. 1 della l.r. Puglia 3/2021. Con tale abrogazione si è dato seguito ai rilievi provenienti dal Ministero per i beni e le attività culturali (oggi Ministero della cultura) sulla necessità di superare tale disciplina, in quanto lesiva della potestà legislativa esclusiva statale in materia di tutela paesaggistica. Da ultimo, è opportuno ricordare che il legislatore pugliese è nuovamente intervenuto in materia, reintroducendo, con l'art. 3 della l.r. Puglia 39/2021, un regime derogatorio del generale divieto posto dall'art. 6, comma 1, lettera f), della l.r. Puglia 14/2009, analogo a quello previsto dalla censurata lettera c-bis) ma maggiormente articolato nei presupposti. Con il citato art. 3 si prevede, infatti, che, *“ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera d), del decreto del Presidente della Repubblica del 6 giugno 2001, n. 380 (Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamenti in materia edilizia), così come interpretato con circolare del 2 dicembre 2020 dei Ministeri delle Infrastrutture, Trasporti e Pubblica Amministrazione e con parere del Consiglio superiore dei Lavori pubblici dell'8 luglio 2021, sono consentiti, previa deliberazione del Consiglio comunale, gli interventi previsti dagli articoli 3 e 4 della legge regionale 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale) in aree individuate dal Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR), approvato con deliberazione della Giunta regionale 16 febbraio 2015, n. 176 ed elaborato attraverso co-pianificazione Stato-Regione unilateralmente inderogabile, alle condizioni che l'intervento sia conforme alle prescrizioni, indirizzi, misure di salvaguardia e direttive dello stesso PPTR e che siano acquisiti nulla osta, comunque denominati, delle amministrazioni competenti alla tutela paesaggistica”*. La Corte ritiene la questione fondata e ne specifica i termini ricordando che il codice dei beni culturali ha inteso garantire l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica, valore imprescindibile e pertanto non derogabile dal legislatore regionale, in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme di tutela, conservazione e trasformazione del territorio e ricorda le sentenze 45/2022, 74/2021, 240/2020. In forza di tale principio, al legislatore regionale è impedito di adottare, sia normative che deroghino o contrastino con norme di tutela paesaggistica che pongono obblighi o divieti, cioè con previsioni di tutela in senso stretto e cita, a supporto, le sentenze 261, 141 e 74 del 2021, e 86 del 2019. Inoltre, il legislatore regionale, allo stesso modo, è impedito ad adottare normative che, pur non contrastando con (o derogando a) previsioni di tutela in senso stretto, pongano alla disciplina paesaggistica limiti o condizioni (sentenza 74/2021), che, per mere esigenze urbanistiche, escludano o ostacolino il pieno esplicarsi della tutela paesaggistica. In altri termini, i rapporti tra le prescrizioni del piano paesaggistico e le prescrizioni di carattere urbanistico ed edilizio sono definiti secondo un modello di prevalenza delle prime, non alterabile ad opera della legislazione regionale (sentenza n. 11 del 2016; in senso analogo, sentenze n. 45 e n. 24 del 2022, n. 124 e n. 74 del 2021). La disposizione censurata contrasta con il principio di prevalenza del Piano paesaggistico su tutti gli altri strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, violando, così, il parametro interposto evocato dal rimettente. La l.r. Puglia 14/2009 disciplina ipotesi (straordinarie) di demolizione, ricostruzione e ampliamento, ossia interventi che, quando pure non risultino espressamente vietati, sono sottoposti a limiti e condizioni, talvolta stringenti, dal PPTR, e in specie dalle prescrizioni specifiche di quest'ultimo. In tale contesto, la disposizione censurata, nel prevedere che detti interventi possano interessare ambiti e immobili sottoposti a vincolo paesaggistico, non fa alcuna menzione del necessario rispetto anche delle richiamate prescrizioni specifiche del PPTR, ossia di quelle prescrizioni che impongono precisi

obblighi o divieti inerenti all'utilizzo e, per ciò che qui rileva, alla trasformazione dei beni paesaggistici, norme, queste ultime, mediante le quali si esplica la funzione precettiva del Piano. Posto il carattere confliggente della normativa censurata con la disciplina paesaggistica, l'omesso richiamo al generale rispetto delle prescrizioni specifiche del PPTR non può essere inteso alla stregua di un mero silenzio della legge, colmabile, come sostenuto dalla parte, in via interpretativa, nel senso che la relativa disciplina sia implicitamente applicabile, bensì come una deroga, o meglio come la facoltà per i Comuni e i privati, rispettivamente, di consentire e porre in essere tali interventi non osservando il contenuto precettivo del PPTR. La conclusione è avvalorata, a contrario, dalla circostanza che la norma censurata si limita a richiedere il rispetto dei soli "indirizzi" e "direttive" del PPTR: previsione che non vale a escludere il rilevato contrasto con il principio di prevalenza del Piano paesaggistico, proprio perché il rinvio è circoscritto alla parte programmatica del Piano, a traverso la quale quest'ultimo non detta specifiche regole sull'utilizzo e sulla trasformazione dei beni paesaggistici, ma pone gli obiettivi di qualità della pianificazione. Parimente inidonea a garantire la prevalenza del Piano paesaggistico sugli strumenti urbanistici è la generica previsione, contenuta sempre nella disposizione censurata, in base alla quale gli interventi in questione debbono essere realizzati *"utilizzando per le finiture, materiali e tipi architettonici legati alle caratteristiche storico-culturali e paesaggistiche dei luoghi"*. Una simile previsione non vale certamente ad assicurare l'osservanza delle prescrizioni del PPTR, e rende anzi evidente il carattere derogatorio della norma in esame rispetto a queste ultime. Il PPTR, laddove ammette interventi sui beni paesaggistici, può contemplare una ben più ampia e dettagliata serie di regole sulla loro trasformazione: basti pensare, a titolo meramente esemplificativo, alle regole sul colore degli edifici, all'obbligo di rimuovere, nell'effettuazione degli interventi, gli elementi artificiali, ovvero, infine, al divieto di compromettere i con visivi. La Corte, ricorda ancora 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"* come sancito nelle sentenze 261/2021 e, in senso analogo, nella sentenza 86/2019. Al fine di rimuovere il vulnus costituzionale denunciato, per la Corte, non è peraltro necessario eliminare in toto la norma censurata (operazione che ripristinerebbe, nella sua originaria assolutezza, il divieto di interventi straordinari sugli immobili ricompresi in aree soggette a vincolo paesaggistico), ma è sufficiente introdurre in essa, con pronuncia a carattere additivo, la previsione inerente all'esigenza di rispetto delle prescrizioni del PPTR. L'art. 6, comma 2, lettera c-bis), della l.r. Puglia 14/2009, nel testo in vigore anteriormente all'abrogazione ad opera dell'art. 1 della l.r. Puglia 3/2021, va dichiarato, pertanto, costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede che gli interventi edilizi disciplinati dalla stessa legge regionale debbano essere realizzati anche nel rispetto delle specifiche prescrizioni del PPTR. La Corte, pertanto, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, lettera c-bis), della legge della Regione Puglia 30 luglio 2009 n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale), nel testo in vigore anteriormente all'abrogazione disposta dall'art. 1 della legge Regione Puglia 24 marzo 2021, n. 3, recante *"Modifica all'articolo 6 della legge regionale 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale) e disposizioni in materia di prezzario regionale delle opere pubbliche"*, nella parte in cui non prevede che gli interventi edilizi disciplinati dalla stessa legge debbano essere realizzati anche nel rispetto delle specifiche prescrizioni del Piano paesaggistico territoriale della Puglia.